

***Segretariato generale
Autorità di audit***

**Norme interne di regolazione
dell’Autorità di Audit
(Giugno 2019)**

Registro Atti AdA n. 4/2019

del 17 giugno 2019

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE	3
2. MISSIONE E AMBITO	4
3. RUOLO E RESPONSABILITA'	5
4. INDIPENDENZA	6
5. FRAMEWORK PROFESSIONALE	7
6. ORGANIZZAZIONE	8
7. PIANIFICAZIONE	9
8. REPORTISTICA E MONITORAGGIO	10
9. QUALITY ASSURANCE E INIZIATIVE DI MIGLIORAMENTO	10
10. VALUTAZIONE	11

1. INTRODUZIONE

Il presente documento definisce le finalità, i poteri, le responsabilità e altri profili di rilievo della funzione dell’Autorità di Audit e risponde all’esigenza di garantire che, nell’esercizio della sua funzione istituzionale, l’Autorità di audit agisca con professionalità, piena indipendenza ed imparzialità ed in assenza di conflitto di interessi del personale assegnato alla struttura.

Il presente documento regola, in particolare:

1. Missione e Ambito;
2. Ruolo Responsabilità;
3. Indipendenza;
4. Framework Professionale;
5. Organizzazione;
6. Pianificazione;
7. Reportistica e monitoraggio;
8. Quality *assurance* e iniziative di miglioramento;
9. Valutazione.

I principali riferimenti normativi comunitari ai fini del presente documento sono costituiti dai seguenti regolamenti:

- Reg. (UE) n. 1303/2013
- Reg. (UE) n. 1304/2013
- Reg. (UE) n. 480/2014
- Reg. (UE) n. 1011/2014
- Reg. (UE) n. 207/2015
- Reg.(UE) n. 2018/1046 Omnibus

I principali riferimenti a livello di prassi sono rappresentati da:

- *Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States*, nota EGESIF 14-0010_final del 18/12/2014;
- *Updated guidance on treatment of errors disclosed in the annual control reports*”, EGESIF 15-007 del 01/06/2015;
- *Guidance on Audit Strategy for Member States* nota EGESIF 14-0011_final del 27/08/2015;
- *Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020*, nota EGESIF 16-0014-01 del 20/01/2017;

- *Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve*, nota EGESIF_18-0021-00 del 16/05/2018;
- *Guidance for Member States on Audit of Accounts*, EGESIF_15_0016-04 del 03/12/2018;
- *Guidance for Member States on Amounts Withdrawn, Recovered, to be Recovered and Irrecoverable Amounts*, nota EGESIF_15_0017-04 del 03/12/2018;
- *Guidance for Member States on preparation, examination and acceptance of accounts*, nota EGESIF_15_0018-04 del 03/12/2018;
- *Guidance for Member States on the Annual Control Report and Audit Opinion to be reported by audit authorities and on the treatment of errors detected by audit authorities in view of establishing and reporting reliable total residual error rates*, nota EGESIF_15-0002-04 del 19/12/2018;
- Allegato II “Elementi salienti della proposta di SI.GE.CO 2014-2020” dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 con l’Italia.

2. MISSIONE E AMBITO

Il Responsabile dell’AdA, conformemente ai regolamenti di cui al paragrafo 1, garantisce il corretto svolgimento delle attività di audit sul Sistema di Gestione e Controllo, e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate alla Commissione Europea, relativamente ai seguenti programmi:

- PON INCLUSIONE (FSE)
- PON SISTEMI DI POLITICHE ATTIVE PER L’OCCUPAZIONE (FSE)
- PON INIZIATIVA OCCUPAZIONE GIOVANI (IOG e FSE)
- FONDO EUROPEO PER L’ADEGUAMENTO ALLA GLOBALIZZAZIONE (FEG)
- PROGRAMMA OPERATIVO PER LA FORNITURA DI PRODOTTI ALIMENTARI E/O ASSISTENZA MATERIALE DI BASE (FEAD)

Il programma operativo relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e gli interventi di cui al Fondo europeo per l’adeguamento alla globalizzazione (FEG) rimangono fuori dall’ambito di intervento del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) previsto dall’Accordo di Partenariato 2014-2020 per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei.

L’AdA agisce in linea con i principi di comportamento che integrano i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta già contenuti nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 16/04/2013, n. 62 e nel codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, approvato con D.M. del 15 gennaio 2014.

La funzione dell’Autorità di Audit è esercitata in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale, nonché in raccordo con l’Organo di coordinamento nazionale IGRUE.

3. RUOLO E RESPONSABILITA'

La responsabilità all'AdA è stata attribuita con atto interno al Ministero del lavoro e, successivamente, la struttura è stata ritenuta idonea allo svolgimento della funzione da parte dell'Organismo nazionale di coordinamento della AdA – MEF Igrue - in riferimento ai requisiti di indipendenza gerarchica, organizzativa, funzionale e finanziaria. Le funzioni quindi attribuite all'Autorità di audit rispondono al requisito di chiarezza, adeguatezza ed indipendenza in coerenza con le previsioni della normativa comunitaria e nazionale.

Il rispetto dei suddetti requisiti di chiarezza ed adeguatezza strutturale è assicurato dalla formale definizione dell'organizzazione e del funzionamento della struttura dell'Autorità di Audit attraverso:

- il funzionigramma della struttura dell' AdA, con l'indicazione delle attività assegnate a ciascun dipendente e della relativa posizione organizzativa;
- l'organigramma che illustra l'organizzazione della struttura di audit e le relative responsabilità;
- le procedure di coordinamento, supervisione e revisione della qualità del lavoro degli auditor, descritte nel manuale di audit;
- la competenza dell'Autorità di Audit di dare indicazioni operative sulle attività mantenendo la supervisione del lavoro degli auditor esterni.

Inoltre, compete all'Autorità di Audit, conformemente alle specifiche previsioni regolamentari di ciascun fondo, quanto segue:

- analisi dei rischi e predisposizione delle strategie di audit ai fini del contrasto alle frodi e del contenimento e riduzione del rischio di errore;
- predisposizione degli strumenti, delle procedure e della manualistica di audit;
- sviluppo e gestione delle attività di audit sui Programmi operativi, ai fini del miglioramento della conformità, efficienza ed efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché degli strumenti di Ingegneria finanziaria;
- assicurazione che il lavoro di audit tenga conto degli standard riconosciuti a livello internazionale in materia, nonché direzione e supervisione dell'attività di audit;
- analisi ed approfondimento delle anomalie rilevate nel corso degli audit di Sistema, delle operazioni e dei conti;
- predisposizione annuale del parere di audit a norma dell'art. 63, , c.7 del Regolamento finanziario e della Relazione di controllo a norma dell'art. 127, c. 5. lett. b);
- predisposizione delle Relazioni di chiusura dei Programmi operativi della Programmazione comunitaria 2007-2013;
- cura dei rapporti con la Commissione europea e con l'Organismo di coordinamento nazionale;

- comunicazioni con l'esterno;
- preparazione di audit da parte dei servizi della Commissione Europea, del MEF-IGRUE, della Corte dei conti europea, etc.;
- predisposizione di eventuali controdeduzioni alle raccomandazioni formulate da parte dei servizi della Commissione Europea del MEF-IGRUE, della Corte dei Conti Europea, etc.;
- coordinamento con tutti i soggetti istituzionali coinvolti nell'ambito dei Fondi Strutturali (AdG, AdC, OO.II., Beneficiari, IGRUE, quale organismo di coordinamento, Commissione Europea, Corte dei Conti, etc.) e con il lavoro di altri auditors esterni;
- partecipazione al Comitato delle Autorità di audit istituito presso il MEF-RGS-IGRUE, ai fini dell'approfondimento, in ambito nazionale, delle problematiche di comune interesse riguardanti l'attuazione della funzione di audit.

4. INDIPENDENZA

In considerazione della necessità di indipendenza ed autonomia dell'Autorità di Audit dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione e dai relativi Organismi Intermedi dei programmi, sia sotto il profilo gerarchico e organizzativo che funzionale, nonché dai Beneficiari, la struttura di Audit è collocata presso il Segretariato Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'indipendenza è inoltre assicurata da:

- designazione del responsabile dell'Autorità di audit fatta con provvedimento del Ministro;
- incarico dirigenziale di livello generale per il Responsabile dell'Autorità di Audit;
- rapporto diretto del Responsabile dell'Autorità di Audit con gli Organi di indirizzo politico e amministrativo dell'Amministrazione.
- parere di conformità sull'adeguatezza e sull'indipendenza della struttura di audit rilasciato dall'IGRUE che opera in qualità di organismo nazionale di coordinamento.

La funzione di audit è libera da interferenze, pressioni e condizionamenti provenienti da qualsiasi elemento dell'organizzazione. Al riguardo, le verifiche realizzate sui sistemi di gestione e controllo implementati dalle Autorità e dagli OOII coinvolti nei Programmi Operativi, avvengono sulla base dell'analisi del rischio mentre, quelle realizzate sulle operazioni, che recepiscono gli esiti dei controlli sui sistemi, riguardano un campione statistico di operazioni, estratte attraverso appositi software.

Il personale della struttura ha pieno e illimitato accesso a tutta la documentazione concernente la programmazione comunitaria e tutti gli auditors sono tenuti ad osservare il segreto di ufficio, la riservatezza e la salvaguardia dei dati trattati e delle informazioni acquisite.

Il responsabile dell’Autorità di Audit e i funzionari incaricati, sottoscrivono una prima dichiarazione di assenza di conflitto di interessi e di incompatibilità rispetto agli incarichi di auditors conferiti per il periodo di Programmazione 2014/2020.

Tale dichiarazione è rinnovata annualmente, di norma, in concomitanza con l’assegnazione delle attività da svolgere nell’anno.

Successivamente alla definizione della strategia di audit e all’estrazione del campione di spese da sottoporre al controllo Il responsabile dell’AdA, in accordo con gli auditors, procede all’assegnazione delle verifiche, che possono essere realizzate sia *on desk* che *in loco*.

Gli auditors, nello svolgimento delle proprie funzioni, osservano la cura e diligenza nel raccogliere, valutare e comunicare le informazioni relative alle attività, ovvero ai processi da loro esaminati. A tal fine, nell’esercizio delle loro funzioni, assumono, nell’interesse pubblico, quali valori fondamentali, l’imparzialità, l’obiettività, l’efficienza, la riservatezza professionale e la trasparenza e si attengono a norme di onestà ed integrità desumibili dai codici deontologici del personale ispettivo e di quello dei dipendenti del Ministero.

Inoltre, effettuano una valutazione oggettiva di tutte le circostanze rilevanti al fine di contrastare il conflitto -anche potenziale- d’interesse finanziario, economico o personale, diretto o indiretto nella fase di formulazione del proprio giudizio.

Il responsabile dell’Autorità di Audit e i funzionari incaricati si impegnano altresì ad informare immediatamente l’Amministrazione di appartenenza circa:

- ogni evento che modifichi la dichiarazione iniziale rendendola in tutto o in parte, non più attuale;
- il subentro di eventuali situazioni di potenziale conflitto di interessi/cause di incompatibilità nel corso dell’esercizio della propria attività e che suggeriscono l’astensione dall’esercizio della funzione.

5. FRAMEWORK PROFESSIONALE

Il quadro di riferimento per le attività di Audit è rappresentato dai principi individuati a livello internazionale declinati negli standard internazionali INT.O.SAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), IIA (Institute of Internal Auditors) e ISA (International Standard on Auditing).

Tali principi, hanno lo scopo di garantire che le attività di Audit vengano svolte in modo uniforme e di definire gli standard e i criteri per la gestione dei processi operativi.

La funzione dell’Autorità di Audit fa proprio:

- il Codice Etico dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16/04/2013, n. 62)
- il Codice di comportamento degli ispettori del lavoro (D.M. del 15 gennaio 2014).
- Il Codice Etico dell’Institute of Internal Auditors.

Gli auditors nello svolgimento dei propri compiti si conformano agli standard di controllo internazionalmente riconosciuti.

6. ORGANIZZAZIONE

Sotto il profilo dell'esecuzione dei controlli, il Responsabile dell'Autorità di Audit, nel rispetto dei principi generali di efficienza, efficacia e buona amministrazione, assicura la rotazione degli incarichi, quale misura atta a garantire la prevenzione di comportamenti corruttivi, sulla base di quanto previsto dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In riferimento alla programmazione dei controlli definita dal responsabile dell'AdA, gli auditors si attengono alle assegnazioni effettuate dallo stesso responsabile che sono da considerarsi quali ordini di servizio. Eventuali modifiche a tale pianificazione, possono essere concordate con il responsabile dell'AdA.

Le procedure relative all'espletamento dei controlli, assicurano comportamenti imparziali da parte degli auditors e del responsabile dell'AdA.

Al riguardo, per quanto concerne il PON Garanzia Giovani, gli auditors effettuano, prevalentemente, un controllo desk sulla documentazione inviata dall'Organismo sottoposto a controllo.

Durante le fasi del controllo on desk gli auditors possono richiedere, documentazione integrativa che dovesse rendersi necessaria ai fini del completamento della verifica.

Tuttavia, in presenza di situazioni e/o problematiche particolari al fine di consentire un'istruttoria approfondita e nel contempo contenere i tempi della verifica, l'Autorità di Audit potrà procedere all'attivazione di verifiche in loco.

Per quanto concerne il PON Inclusione e PON SPAO, gli auditors effettuano preliminarmente un esame della documentazione afferente la spesa campionata, attraverso la consultazione dei sistemi informativi SIGMAinclusion e SIGMAspao. Successivamente, viene attivata la fase dei controlli che possono svolgersi anche in loco. Sostanziali analoghe procedure vengono osservate in riferimento ai controlli svolti sul PO FEAD e sulle iniziative relative al FEG.

In via generale le principali interlocuzioni con i soggetti auditati avvengono attraverso note formali e/o con comunicazioni via mail.

Durante i controlli, qualora gli auditors riscontrino situazioni complesse e non autonomamente risolvibili, sono tenuti a promuovere il confronto coordinato tra gli altri auditors della struttura ed il Responsabile dell'AdA.

La trattazione allargata delle questioni particolari, rilevate nel corso delle verifiche, tende ad individuare modalità operative condivise ed uniformi e a ridurre il rischio di disparità di trattamento nella valutazione.

La struttura dell’Autorità di audit deve essere adeguata dal punto di vista della dotazione delle risorse umane rispetto agli obiettivi individuati ed alle attività da svolgere.

L’Amministrazione, anche tramite il Responsabile del Piano di Rafforzamento Amministrativo, si impegna a garantire l’adeguatezza delle dotazione organiche dell’AdA e la necessaria professionalità delle risorse umane impegnate nella struttura, per l’intero periodo di programmazione 2014/2020.

7. PIANIFICAZIONE

L’Autorità di audit si avvale di una idonea Strategia di Audit, come previsto dai regolamenti comunitari, che contiene la pianificazione delle attività di audit e della strumentazione necessaria allo svolgimento dell’attività (manualistica, *check list* per gli audit di sistema, delle operazioni e dei conti, procedure di monitoraggio).

La Strategia di Audit è sviluppata secondo un processo strutturato di analisi, individuazione delle priorità di azione che tiene conto altresì delle eventuali criticità e dei rischi nella gestione, e delle indicazioni della Commissione europea e dell’Organismo di coordinamento nazionale.

Il Responsabile dell’Autorità di Audit, si impegna a rivedere e aggiornare annualmente la Strategia di Audit al fine di tenere in debita considerazione eventuali cambiamenti intervenuti nell’ambito dei Programmi per quanto concerne attività, rischi, operatività, sistemi e controlli.

Con riferimento all’analisi dei rischi derivanti dallo svolgimento dell’attività di Audit, il Responsabile dell’AdA, tiene conto degli orientamenti più recenti sviluppati nell’ambito della cooperazione internazionale amministrativa in materia di prevenzione della corruzione.

Ai fini della predisposizione della Strategia di audit, in particolare:

- si pone particolare attenzione ad alcune aree tematiche notoriamente fonte di potenziali criticità, come ad esempio l’area degli appalti pubblici, degli aiuti di Stato e degli strumenti finanziari;
- si utilizza un Manuale di audit a supporto delle attività di controllo, corredato delle *check-list* per l’audit di sistema, delle operazioni e dei conti — per la verifica di conformità del Sistema
- si contemplano controlli sui sistemi di gestione e controllo dei programmi e su un campione adeguato di operazioni ai sensi dell’Art. 127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013,;
- si adottano criteri formali per la valutazione dei requisiti dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di Certificazione, coerenti con quanto previsto dall’Allegato XIII del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

8. REPORTISTICA E MONITORAGGIO

A conclusione di ciascuna attività di verifica, è prevista l'elaborazione prima di un rapporto di controllo provvisorio poi di un rapporto definitivo, che debitamente motivati, consentono al soggetto controllato di poter contro-dedurre in ordine alle osservazioni formulate dall'AdA. Tali rapporti, elaborati dagli auditors secondo le modalità previste nel Manuale di audit approvato, vengono definiti in accordo con il responsabile dell'Autorità di Audit che, successivamente, li sottoscrive. Nel caso in cui vengono rappresentate fattispecie che possono avere rilevanza giudiziaria, gli auditors relazionano e trasmettono gli atti al responsabile dell'Autorità di Audit che provvede a darne comunicazione alle Autorità competenti.

I rapporti di controllo vengono altresì inviati alle altre Autorità responsabili dei programmi per i seguiti di competenza.

I rapporti di audit evidenziano l'attività svolta e suggeriscono le azioni correttive da porre in essere stabilendo precise scadenze temporali e responsabilità.

L'Autorità di Audit gestisce il *follow up* dei controlli svolti e quindi è responsabile dell'effettuazione di verifiche sui seguiti dati dai soggetti controllati ai rilievi individuati e alle raccomandazioni formulate. Tutte le criticità significative sono oggetto di monitoraggio fino ad avvenuta risoluzione.

L'Autorità di Audit riferisce periodicamente agli Organi di vertice dell'Amministrazione sulla propria attività, sulle modalità con cui viene condotta la gestione dei rischi, nonché sul rispetto dei piani definiti per il loro contenimento.

In questa fase, vengono evidenziate anche possibili, significative, esposizioni a rischi ed eventuali problematiche relative ai Sistemi di gestione e controllo dei Programmi

9. QUALITY ASSURANCE E INIZIATIVE DI MIGLIORAMENTO

Lo svolgimento della funzione Audit sviluppa un'attività di quality assurance finalizzata al miglioramento della qualità delle funzioni espletate. Tale attività prevede una costante autovalutazione circa l'efficacia della funzione di audit, individuando tutte le possibili aree di miglioramento.

Il processo di controllo interno all'AdA prevede inoltre una costante supervisione dei controlli espletati, è previsto al riguardo che il responsabile del coordinamento della funzione esegua una quality review sul lavoro svolto dal controllore incaricato, tracciando tale attività su apposita checklist.

Il Responsabile dell'Autorità di Audit informa, periodicamente, gli Organi di vertice politico sulle iniziative ed esiti di assurance.

10. VALUTAZIONE

La valutazione del responsabile dell’Autorità di Audit compete esclusivamente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei parametri di valutazione previsti e secondo le norme vigenti in materia di responsabilità dirigenziale e di performance nella pubblica amministrazione.

In particolare, il Ministro assegna, entro la fine di ogni anno, gli obiettivi relativi all’attività di audit, che vengono monitorati in corso d’anno e che fanno parte della relazione di performance riconducibile a tutte le attività e funzioni in capo al Direttore Generale, Responsabile dell’Autorità di Audit.

Successivamente, a fine anno, è prevista una valutazione effettuata dal sig. Ministro circa il raggiungimento degli obiettivi operativi e/o strategico o, comunque, lo stato di avanzamento.

La valutazione del personale assegnato all’AdA viene effettuata dal Responsabile della struttura, sulla base delle disposizioni previste in materia.

Il processo di valutazione è certificato dall’Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il Personale dell’Autorità di Audit è valutato sulla base dei criteri, dei tempi e delle modalità stabilite dalle vigenti norme di comparto e risponde all’osservanza delle presenti previsioni, a seconda della natura, ai sensi delle disposizioni sulla responsabilità penale, amministrativo-contabile e deontologica.

Il presente documento è stato sottoposto alla consultazione del personale assegnato alla struttura di audit.